CÁMARA DE REPRESENTANTES
XLVIIa. Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 984 de 2012

Carpetas Nos. 1099 y 1100 de 2011 Comisión de Hacienda

ACCIONES AL PORTADOR

SOCIEDADES ANÓNIMAS DE PROPIEDAD DEL ESTADO, ENTES AUTÓNOMOS, SERVICIOS DESCENTRALIZADOS, PERSONAS JURÍDICAS DE DERECHO PÚBLICO NO ESTATAL Y GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

Se establecen normas para su control

ENTIDADES PÚBLICAS NO ESTATALES Y SOCIEDADES ANÓNIMAS EN LAS QUE PARTICIPAN EL ESTADO, LOS ENTES AUTÓNOMOS, SERVICIOS DESCENTRALIZADOS Y LAS ENTIDADES PARAESTATALES

Se establecen normas administrativas y penales para su control

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 11 de abril de 2012

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Jorge Gandini.

Miembros: Señores Representantes Gustavo Bernini, José Carlos Cardoso, Oscar Groba, Lourdes Ontaneda, Gonzalo Mujica, Susana Pereyra, Iván Posada, Richard Sander y Alejandro Sánchez.

Delegados de Sector: Señores Representantes Alfredo Asti, Pablo D. Abdala y Horacio Yanes.

Invitados: Por el Ministerio de Economía y Finanzas, economista Fernando Lorenzo, Ministro; profesor Pedro Apezteguía, Director General de Secretaría; economistas Gabriel Papa, Andrés Masoller y Jorge Polgar; contadores Fernando Serra y Nelson Hernández, y señor José Ibarbourou, asesores.

═══════II═══════

SEÑOR PRESIDENTE (Gandini).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Damos la bienvenida al señor Ministro de Economía y Finanzas, economista Fernando Lorenzo, y a sus asesores, los economistas Gabriel Papa, Andrés Masoller y Jorge Polgar; los contadores Fernando Serra y Nelson Hernández; el señor José Ibarbourou y el Director General de Secretaría, profesor Pedro Apezteguía.

En cuanto al proyecto de sociedades anónimas al portador, quisiera dejar en claro la situación en la que estamos analizándolo. A pesar de que la semana pasada se nos anunciaba que el proyecto estaba pronto para ingresar, lo que sabíamos es que no había ingresado aún. Debe recordarse que los proyectos entran por la Asamblea General y esta los destina a una de las dos Cámaras. Entonces, en virtud de algunas gestiones entre nuestra Secretaría y la del señor Ministro, se nos remitió el proyecto vía electrónica. Posteriormente, y con un trabajo de Secretaría previo en el que se destacan las modificaciones entre este proyecto y el que habíamos considerado anteriormente, repartimos el material a todos los miembros de la Comisión, a fin de tener un elemento de trabajo. Formalmente el proyecto no está en el Cuerpo.

Como sabemos que priman la buena voluntad y la necesidad de abordar estos temas con rapidez, abusando de la generosidad de todos, vamos a trabajar sobre este hecho supuesto en la informalidad, pero con la certeza de que el Poder Ejecutivo remitirá formalmente un proyecto tal como el que tenemos hoy, suponiendo, además, que esta no será la única delegación a recibir para tratar este tema.

(Diálogos)

—— Ahora se nos informa que ayer ingresó a la Asamblea General. Por lo tanto, el proyecto está en el Parlamento aunque no llegó a tiempo para ser ingresado en la sesión de la Cámara de Diputados. En definitiva, esto es lo que tenemos y así iremos avanzando.

Luego de esta constancia, damos la palabra al señor Ministro de Economía y Finanzas para que nos introduzca en este tema.

SEÑOR MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- Agradecemos el talante y la propuesta que hacía el Presidente de avanzar, a pesar de que todavía el proyecto no obra en poder de los señores legisladores.

Previamente y dando continuidad a lo que ha sido nuestra anterior comparecencia en esta Comisión a fines de marzo, le habíamos anunciado que había un informe intermedio que Uruguay estaba preparando, dentro del marco de lo que son las relaciones con el Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información con Fines Tributarios, que teníamos que presentar en abril. Nosotros nos habíamos comprometido a remitir ese informe a la Comisión. Creemos que la próxima semana estará pronto para remitírselo porque en él van a constar el posicionamiento y la reacción que la República tiene frente a todos y cada uno de los puntos que fueron objeto del informe de evaluación del Uruguay. Este es un paso previo a lo que será -una vez que se completen acciones entre las que se incluye la aprobación de este proyecto de ley que pasaremos a exponer a continuación- la solicitud de reevaluación del caso uruguayo que haremos en algún momento del año con el propósito de pasar a la fase dos de los trabajos que se realizan en el Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información con Fines Tributarios. Quería hacer esta mención porque de algún modo en ese informe se va a establecer que nosotros hemos remitido este proyecto que ya está a consideración parlamentaria.

El proyecto que llega al Parlamento sufrió ajustes y mejoras en los últimos tiempos. En una reunión solicitamos a los sectores políticos que nos acercaran opiniones y aportes para el proyecto. De manera que el proyecto que hoy está a estudio de la Comisión incluye mejoras y ajustes que se realizaron con posterioridad a lo que fue nuestra distribución de ese borrador. Quiero hacer expresa mención porque en buena medida esos ajustes en algunos casos resultan de aportes realizados por legisladores y sectores políticos y en otros directamente por algunas organizaciones sociales. En particular hubo aspectos vinculados al tratamiento de las acciones emitidas en bolsas de valores que han tenido un ajuste con respecto a lo que pensábamos originalmente, atendiendo a consideraciones que la propia Bolsa de Valores realizó.

Este proyecto que estamos presentando hoy tiene 24 artículos y está centrado íntegramente en el problema de proceder a la identificación y registro de los titulares de las participaciones patrimoniales al portador, emitidas ya sea por sociedades anónimas, en comandita, por acciones, asociaciones agrarias y otras entidades. Ese es el propósito de esta normativa que estamos presentando y básicamente el objetivo del Poder Ejecutivo al presentar esta norma es consolidar el avance hacia una convergencia técnica con los estándares internacionales en materia de transparencia fiscal internacional. Y en particular, como resultado de esta nueva normativa que proponemos, buscamos facilitar el cumplimiento de los compromisos asumidos en materia de cooperación tributaria de la República con países con los que mantenemos convenios de reciprocidad en materia de intercambio de información y eliminación de la doble tributación. Por tanto, este proyecto tiene como motivación adaptarnos a esos estándares y hacerlo dentro del marco del interés nacional, del interés de nuestro país. Nuestro interés se manifiesta tanto en ser parte de la cooperación internacional como de no realizar ajustes en nuestro sistema legal, en nuestra estructura tributaria, que no sea estrictamente los necesarios para ser parte de esa cooperación internacional, no ir más allá de lo que efectivamente motiva la presentación del proyecto y esto ha sido parte de la hoja de ruta con la que se elaboraron distintas versiones de lo que podían ser las soluciones a proponer y en particular la que está consolidada en este proyecto de ley.

SEÑOR POSADA.- Creo oportuno hacer esta intervención ahora porque estamos hablando de aspectos de carácter general.

La pregunta va en el sentido de si se valoró la posibilidad de proceder a la eliminación de las sociedades anónimas al portador. En definitiva, las sociedades anónimas o los capitales al portador de las sociedades en comandita y demás podrían ser directamente nominativas, adoptando el mismo criterio que oportunamente se siguió cuando fueron observadas las sociedades anónimas financieras de inversión. En aquella oportunidad directamente se estableció la eliminación a futuro y se abrió un plazo para establecer la adecuación a la legislación vigente.

Refiriéndonos en términos generales a las distintas alternativas que fueron manejadas por el Poder Ejecutivo, la pregunta es si esta alternativa fue valorada y cuáles fueron los fundamentos por los cuales en principio se descartó utilizar un criterio similar al usado en aquella oportunidad.

SEÑOR MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- Íbamos a encarar el tema que planteó el señor Diputado Posada en el sentido de que habíamos elegido este camino para comunicar el tipo de estructura por el que se opta, como es la solución alemana, que es transparentar en un registro identificatorio las propiedades de las acciones al portador, sin cambiar el régimen de acciones al portador. Creímos que esto era lo más adecuado por tres razones. La primera y más importante tiene que ver con que países que optaron

por ese camino alternativo -es el caso de Guatemala- recibieron como respuesta: "Muy bien, cuando terminen el trabajo nos avisan". O sea que era un camino que chocaba contra los tiempos y básicamente contra dificultades de lo que trata este Foro de Cooperación.

La segunda razón es que probablemente si eligiéramos eso no saldríamos del problema de tener que contar con el registro de todas las que son las acciones al portador, que sería el Registro de Comercio e implicaría que estuviera disponible para la cooperación internacional.

Por tanto -es la tercera razón-, entrar en la discusión sobre el valor que tienen para el funcionamiento de los negocios los títulos al portador era desbordar ampliamente, invadir con fines de la cooperación tributaria con el pretexto de adaptarnos a esa cooperación aspectos que tienen que ver con cosas muy arraigadas, con las formas de propiedad y las formas de relacionarse con las propiedades en el país. Nos pareció que lo más adecuado era este camino. El ejemplo de Guatemala lo encontramos luego; el informe sobre ese país acaba de ser remitido en los últimos días y por cierto se ha engrosado la lista de los países que son evaluados y que no pasan a la fase 2 automáticamente. Por tanto hay países que se van a ver necesitados de hacer nuevos ajustes jurídicos a sus normativas para poder ser parte de esta cooperación internacional

Esta era parte de la explicación de la naturaleza de la norma.

El artículo 1º del proyecto identifica los sujetos que están obligados a registrar las propiedades de títulos al portador. Además, trata de cubrir la totalidad de los instrumentos jurídicos que operan efectivamente en nuestro ordenamiento legal. En el artículo 2º esta obligación que plantea el artículo 1º de registro de información con los contenidos y formalidades que se establecen en el proyecto se extiende a entidades no residentes, Establece igual obligación que la estipulada en el artículo 1º para entidades no residentes que desarrollen actividades en la República. Esa norma es compatible con otras que obligan a empresas no residentes, en virtud del ejercicio de sus actividades en el país, a inscribirse en el Registro Nacional de Comercio quedando sometidas al mismo tratamiento que tienen las nacionales. Obviamente, el límite es informar acerca de las estructuras de propiedad de sociedades que son creadas en nuestro Derecho. Bueno sería que nos pusiéramos a regular sobre aspectos que ni siquiera materialmente estaríamos en condiciones de realizar, porque careceríamos de esa información y lo peor, no lo podríamos fiscalizar porque no tendríamos ninguna herramienta para hacerlo y eso impediría efectivamente que la cooperación pudiera funcionar de la forma en que se espera.

El artículo 3º encomienda al Banco Central del Uruguay esta labor de registro. En esta versión del proyecto que remite el Poder Ejecutivo aparece un ajuste, un cambio de enfoque respecto a lo que se había previsto en el borrador original. Esta alternativa surgió como sugerencia en ese ámbito; entendimos que la propuesta era pertinente y que además concitaba el grado de acuerdo necesario; es parte del talante con el que el Gobierno trata de promover la aprobación de este proyecto. Nos parece que es muy importante que este tipo de actos jurídicos, este tipo de ajustes a la cooperación internacional, como tantos que tienen que ver con las relaciones internacionales, se planteen sobre bases de acuerdo muy amplias a nivel político y social.

Obviamente, el proyecto prevé un régimen de guardar reserva respecto a esta información y es claro respecto a quiénes podrán acceder a ella. Pueden acceder a esta información las sedes penales del Poder Judicial, la Unidad de Información y Análisis Financiero del Banco Central del Uruguay, la Secretaría Nacional Antilavado de Activos

que realiza actividades vinculadas a la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo. En el marco de esas funciones estas instituciones están en condiciones de solicitar información a este Registro y la Dirección General Impositiva en un doble papel, el de cumplir con los requerimientos que provienen de Estados extranjeros con los que tenemos acuerdos de cooperación en la materia y también para respaldar acciones de la Dirección General Impositiva una vez que haya iniciado formalmente una actuación inspectiva vinculada a sujetos pasivos determinados específicamente. La norma prevé quiénes van a tener acceso; ningún otro sujeto que los enumerados taxativamente pueden acceder a esta información. Obviamente, se establece un régimen sancionatorio para la violación de esta norma y el régimen elegido es el de asimilación al secreto bancario, con sus consecuencias y por tanto, con sus penalizaciones, en los mismos términos y en las mismas condiciones que se penaliza el incumplimiento de la obligación de mantener el secreto bancario.

SEÑOR ABDALA.- Me parece provechosa hacer la consulta en este momento porque tiene que ver específicamente con lo que el señor Ministro viene informando respecto al alcance del artículo 4º.

Me ha llamado la atención la redacción del literal a) del artículo 4º en cuanto a que advierto que se podría inferir que estamos analizando un cierto alcance de esta disposición, más allá del objetivo de la cooperación internacional. El literal a) establece dos aspectos diferentes, por un lado, en la segunda parte específicamente expresa que el acceso a esta información tendrá que ver con "[...] el cumplimiento de solicitudes expresas y fundadas por parte de la autoridad competente de un Estado extranjero, [...]". Está claro; ese parece ser el sentido específico de esta propuesta legislativa. Pero por otro, antes establece una facultad a mi juicio de gran amplitud para la Dirección General Impositiva con relación a actuaciones inspectivas en general. Eso parece desbordar el marco de la cooperación internacional y en tal caso parece agregarle facultades inspectivas o prerrogativas a la Dirección General Impositiva en su acción concretamente con relación a contribuyentes nacionales y residentes en el país.

Me parece que es una duda legítima porque entre otras cosas el señor Ministro ha hecho referencia a que aquí se aplican criterios equivalentes o alineados con el régimen del secreto bancario. Sin embargo, estas actuaciones, intervenciones o acceso a esta información no está previsto en función de la orden judicial, salvo en el caso de solicitud de las sedes penales, como se establece. Parecería que la Dirección General Impositiva por sí y ante sí podría simplemente pedir al Banco Central del Uruguay la información para cualquier tipo de actuación inspectiva y el Banco se la tendría que proporcionar.

Reitero: en principio parece desbordar los límites de lo que conceptualmente se supone persigue este proyecto de ley.

SEÑOR MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- Cuando hacía alusión al régimen sancionatorio que se asimila al del secreto bancario, no solo eso queda definido sino también el marco del secreto bancario en los mismos términos que antes. No cambia absolutamente nada. Simplemente se trata de alinear la información y las instancias en las cuales una administración tributaria extranjera solicita identificación, nada más que identificación de la propiedad de una empresa, no información patrimonial, inspectiva, en absoluto. Simplemente es informar. Lo que se hace es alinear el derecho que tiene cualquier administración tributaria extranjera con el que tiene nuestra administración tributaria. Un desbalance debilitaría nuestra administración tributaria en beneficio de algo que tenemos derecho. ¡Entonces al suscribir esto bilateralmente podríamos acceder a información de un país tercero y no podríamos hacer lo mismo en nuestro país!

Permítaseme expresar un detalle más. Si eligiéramos este camino, que no es el que está plasmado en el literal a) de este articulo, habría un anacronismo. Si la administración tributaria de equis país solicita a través de nuestra Dirección General Impositiva información al Registro, casi que la Impositiva no podría tocar esa información. ¿Cómo hace para informar sobre algo que no puede ver? No. Es muy lógico que la Dirección General Impositiva uruguaya acceda a eso, porque insisto no estamos viendo otra cosa -si no hubiera acciones al portador, volvemos al tema- que se vería en el Registro de Comercio. El trasparentar esta información no es avanzar sobre nada que tenga que ver con derechos protegidos en la intimidad individual. Si en algún momento hubo dudas genuinas sobre la conveniencia o no de derogar el régimen de acciones al portador, caeríamos en algo que es absolutamente parte de un registro público.

Sinceramente, nos parece que la opción elegida en el proyecto es la que sigue la hoja de ruta que decíamos que fue el criterio general, es decir, adaptar nuestro marco jurídico estrictamente en lo necesario, en lo más parco posible para cumplir con esta operativa. Ese ha sido el enfoque que hemos razonado.

SEÑOR PRESIDENTE.- A pesar de la explicación brindada por el señor Ministro, quisiera trasmitir la misma duda planteada por el señor Diputado Abdala.

La Dirección General Impositiva, por el procedimiento vigente, puede levantar determinados secretos a través de la Justicia y eso es lo que asegura el mantenimiento del secreto bancario. Si el proyecto expresara eso, estaríamos en ese mismo camino: acceder a la información del Registro a través de la solicitud a la sede judicial correspondiente. Sin embargo, la iniciativa parece decir otra cosa, aunque el señor Ministro expresa que no tiene ese alcance. Entonces, le pregunto qué alcance tiene, porque podría entonces decir: "El acceso a la misma estará restringido a los siguientes organismos: a) La Dirección General Impositiva" -tachamos todo lo que sigue, hasta la coma- "para el cumplimiento de solicitudes expresas y fundadas por parte de la autoridad,..." etcétera. Esto es lo nos pide la OCDE. Es decir, cuando un Estado extranjero pide información a través de la Dirección General Impositiva esta tiene que solicitarla en cumplimiento de esa obligación. Pero lo que expresa el principio de este literal a) parece estar enmarcado en una tarea inspectiva, es decir, la DGI hace una inspección a una empresa y por este literal habilita acceder al Registro para esa inspección. No parece que es lo que pide la OCDE; parece ser una incorporación para la tarea propia de la Dirección General Impositiva en su función interna, pero no por un requisito que aparezca como solicitud de este requerimiento que tiene Uruguay. Es la parte que no entiendo. Le estamos agregando una potestad a la DGI para su labor inspectiva; ni siquiera expresa que se procedería a partir de la posible comisión del delito de defraudación tributaria, sino que en el marco de cualquiera labor inspectiva según establece el proyecto, la DGI podría acceder a la información del Registro. Si eso es lo que quiere decir, a mi juicio, esta parte del literal a) -pido que se me corrija en todo caso- excede nuestros compromisos con la OCDE. Me parece que si no lo dijera no estaríamos incumpliendo ninguna obligación con esos requisitos que se nos exigen a nivel internacional.

SEÑOR MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- Concuerdo absolutamente con que la primera parte del literal a) no se hace en cumplimiento de ninguna obligación internacional; se hace para equiparar una información que naturalmente puede pedir una administración tributaria porque entiende que es parte de la cooperación. ¡Vaya si algo que damos a un fisco extranjero no se lo vamos a dar a nuestra propia administración tributaria, que está sujeta a secreto tributario! Acá no se modifica en absoluto otra cosa que el acceso a la titularidad de las acciones al portador; no afecta en absoluto el secreto

bancario. Y vincular esto a lo que fue la elaboración del cambio normativo referido al secreto bancario, es algo que sucede en otros procesos, con otros procedimientos y en otro tipo de actuaciones en las que se trata de preservar no solo la identidad de una persona por tener un título de propiedad, sino todas las transacciones que se registran en cuentas bancarias. Vaya si hay diferencia entre saber quién es el titular de una empresa y la información sobre toda su estructura financiera o todas sus transacciones. Con esto, se hace una opción por cumplir con nuestras obligaciones y para equiparar a nuestra administración. Fíjense qué curioso: estaríamos equiparados en el país equis; en un país equis podríamos acceder a esa información, y a esa misma información, en las mismas circunstancias no podríamos acceder en nuestro país. Sería un desbalance en término de lo que son las potestades que tiene la Dirección General Impositiva.

Si acá hubiera acceso a una información diferente a la de la identificación de la propiedad, podría haber una discusión en profundidad sobre la naturaleza de esta nueva opción, pero no es así. No es otra que la identificación de la propiedad. Si la República optara por eliminar las acciones al portador, esto quedaría. Tratamos de evitar que una administración tributaria extranjera tenga una potestad en iguales circunstancias que no tiene la nuestra porque sería una especie de desbalance en la estructura de cooperación internacional que nos parece que no debería existir. Esa es nuestra opinión y el fundamento de la redacción del literal a).

Por otra parte, el fisco extranjero, la administración fiscal tributaria extranjera que nos pida esa información al amparo de un tratado de este tipo, lo hace sobre empresas que son sujetos pasivos en nuestro país y que pagan tributos en el Uruguay. ¿Cómo nos vamos a saltar el paso de que son contribuyentes, que si los están investigando afuera puedan ser defraudadores o sujetos de incumplimiento tributario en nuestro país? ¡Vaya si necesitamos tener esta información!

Es más: podrían llegar a pasar dos tipos de situaciones. La primera, si no estuviera redactado así este artículo, sería que una administración tributaria extranjera nos pidiera información y que para acceder a ella se la pidiésemos a ellos. O podría suceder algo peor que seguramente la ley no podría impedir: que haya una solicitud de nuestra administración tributaria para que le pidan algo desde el exterior para poder conocerla. Sería un anacronismo tremendo. Estaría al amparo del tratado y sería algo preocupante. Eso daría lugar a algo que la norma tiene que prever, que es la calidad de cómo se usa. De lo contrario, dejaríamos perforado el modo de uso de la norma y eso sería muy malo para nuestro ordenamiento jurídico.

SEÑOR POSADA.- Debemos partir de la base de que en el caso de nuestro Partido somos partidarios de la eliminación directa de las acciones al portador.

Me parece que la duda se plantea en función, básicamente, de la eventual discrecionalidad que pueda tener la Dirección General Impositiva en el uso de esta herramienta. Es totalmente de recibo lo que acaba de decir el señor Ministro en el sentido de que no debe haber una situación asimétrica en el acceso a la información. Entonces, quizás, una manera de relativizar esta potestad que va a tener la DGI es que exijamos que tal información, al solicitarse por parte de la Dirección, se haga también en forma fundada. Me refiero a que se establezca un fundamento de por qué se solicita esa información, lo cual da otra perspectiva, mantiene la asimetría en el acceso a la información y da una garantía adicional. Esta sería una pequeña acotación que, en todo caso, mejoraría y superaría estas suspicacias que eventualmente podrían subsistir sobre un uso discrecional de esta herramienta.

SEÑOR MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- Si bien entiendo la preocupación y la sutileza que está detrás de la formulación que elegimos para este literal a), creo que ir por ese camino y adaptar la redacción quizás pueda ser una alternativa con una salvedad: habría que empezar a ver quién puede decir si algo tiene o no fundamento, quién lo evalúa, etcétera. Cuando hablábamos de estas cosas en los procedimientos judiciales, sabemos que hay un Juez que dice si algo es fundado, y eso está excluido de toda posibilidad. Desde el punto de vista del cumplimiento de las obligaciones internacionales, no podemos poner un Juzgado.

SEÑOR POSADA.- Totalmente de acuerdo.

SEÑOR MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- El tema sería quién evalúa el carácter fundado de una acción porque el señor del registro no tiene derecho; el señor del registro no tiene derecho porque no tiene capacidad de saber si esto es fundado o no. La norma tiene que ser clara en ese sentido. Nuestra administración tributaria, cuando recibe una solicitud, lo hace con expresa y fundada argumentación.

Voy a decir algo para dar más tranquilidad. Así como decíamos en nuestra anterior comparecencia que en los convenios quedaban excluidas las operaciones de pesca, también se aplica en el acceso al registro. No es que la Dirección General Impositiva pida el registro; cuando tiene una actuación inspectiva dice quién es el titular. Tengan en cuenta que esos titulares deberían tributar IRPF; si no sabemos quién es el propietario, ni siquiera podríamos fiscalizar algo que podemos comprobar con cualquier trabajador porque figura en las cuentas del BPS. Creo que hay que entender en qué consiste la información que está en el registro y como ella no viola privacidad alguna. No hay privacidad alguna no solo porque no está encapsulada en un secreto y sancionado su incumplimiento, sino porque está dentro del marco de requerimiento mínimo.

Si los señores Diputados entienden que hay un camino a posteriori de lo que estamos discutiendo -en el marco de los plazos, de los tiempos y de los requerimientos que tiene la República -para analizar en profundidad lo de los títulos al portador, estamos abiertos porque hicimos consultas políticas y entendimos que había un ambiente mayoritario para recorrer un camino de este tipo. Si avanzáramos en la línea de esta discusión, perdería sustancia completamente. Nos gustaría ver todos los resortes jurídicos que estaríamos cambiando con eso. Hay que escuchar a gente que tenga información y formación para saber qué tipo de valor tienen esas formas jurídicas de propiedad en el funcionamiento actual de los negocios. Si estuviésemos convencidos de que no tienen ningún valor y de que es inocuo, hubiésemos procedido de manera mucho más simple. No lo hicimos porque creímos necesario avanzar en una dirección de este tipo.

Los artículos 7º al 12 son los que trabajosamente describen el régimen sancionatorio y las eventuales consecuencias en caso de incumplimiento para todos los involucrados.

SEÑOR POSADA.- Antes de proseguir con los demás proyectos, me parece interesante hacer otras observaciones y plantear la duda que tenemos en relación al literal c) de este artículo 4º

Dentro de la restricción del acceso a la información se cita a las sedes penales del Poder Judicial. La duda que me surge es si eventualmente las sedes civiles pueden tener la posibilidad de acceder a la información sobre la titularidad de las acciones al portador, sobre todo cuando pueda haber determinados juicios que se sustentan a nivel civil, por ejemplo, por la parte de manutención que deba un cónyuge a otro o en el caso del aporte

hacia un hijo. Este tipo de cosas que se manejan en la sede civil, eventualmente pueden tener un interés en cuanto a que esa información termine siendo relevante a los efectos de demostrar un determinado poder patrimonial en el sentido del cumplimiento de cierta obligación de esta naturaleza.

SEÑOR ASTI.- Con respecto a lo que decía el señor Diputado Posada, hay normas que permiten a las sedes civiles levantar el secreto bancario para proteger esos derechos. Quizás pueda ser un correlato en ese sentido aunque no sea el objetivo ni lo que exige la OCDE en este caso.

El literal b) de este artículo 4º refiere a la posibilidad de acceder a esta información por parte de la Unidad de Información y Análisis Financiero y de la Secretaría Nacional Antilavado de Activos, de acuerdo con lo previsto en la Ley Nº 18.494 y sus modificaciones posteriores. Esto está vinculado con lo que se habló del literal a). Cuando en el literal a) se refiere a la Dirección General Impositiva, se pide que se haya iniciado formalmente una actuación inspectiva vinculada a sujetos pasivos determinados. Mientras tanto, en el literal b), eso es mucho más amplio. Si bien está dentro de lo comprendido en la Ley Nº 18.494 -y hoy ya lo podría hacer-, parecería que la simple mención del cumplimiento estricto es más vago que el hecho de haber iniciado formalmente una actuación inspectiva. Quizás, en una investigación de este tipo, no sea formalmente pero, a mi entender, debería haber una redacción un poco menos amplia que el cumplimiento estricto de tales funciones, sin perjuicio de que esto ya está establecido en la Ley Nº 18.494 para equiparar ambas situaciones. Lo mismo sucedería con el literal c), porque la intervención de las sedes penales -y eventualmente las civiles- debe ser para casos estrictamente determinados.

SEÑOR MINISTRO DE ECONOMÍA FINANZAS.- Con respecto a la observación y al aporte que hizo el señor Diputado Posada, creemos que perfectamente se puede atender una extensión de lo que está estipulado en los literales a), b) y c), en particular, la relativa a las sedes civiles. Seguramente, a los señores legisladores se les ocurrirá algún otro caso, que se podrá agregar en el literal c) o en uno aparte.

Sobre la observación que hizo el señor Diputado Asti quiero decir, en primer lugar, que si no redactáramos el literal b), todo quedaría cubierto en el acceso a esta información, porque hoy estas unidades lo tienen en virtud de lo establecido en la ley

Entonces, lo que hicimos fue decir que lo está, permanece. La idea fue exponerlo de nuevo en un marco jurídico. Ahora bien, si se decidiera mantener un inciso como el b) -creemos que no tiene ninguna necesidad de no incluirse- y se optara por alguna definición más restrictiva que esta, estaríamos restringiendo otra ley.

SEÑOR ASTI.- Se podría hacer referencia a la ley.

SEÑOR MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- Lo que nosotros hicimos fue reproducir lo que la ley establece. Aquí estamos hablando de delitos muy especiales, sobre los cuales operan unidades del sector público que también son muy especiales. Además, las unidades extranjeras con las que se opera en esta materia son muy especiales; tienen determinadas potestades, conductas y métodos que hacen que, en general, no se establezca taxativamente en las leyes lo que pueden hacer. Esto es parte de la dificultad. Por eso en el literal b) reprodujimos esas facultades. Si luego del análisis la Comisión toma otra decisión, nos gustaría estudiar con cuidado su compatibilidad con el actual marco de actuación y con los derechos que tienen tanto la Unidad de Información y Análisis Financiero del Banco Central como la Secretaría Nacional Antilavado de Activos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Actualmente, la ley permite que tanto las Sedes Penales como la Unidad de Información y Análisis Financiero del Banco Central y demás, accedan a esa información. Con este registro van a poder tener una información que hasta hoy no existe. Es decir que van a poder acceder a una información relevante a los efectos de sus funciones, que hoy no está disponible. Actualmente, no necesariamente se sabe quiénes son los propietarios de las acciones al portador.

En ese contexto, la Comisión tendrá que analizar el tema y ver hasta dónde puede extenderse, porque ninguna de las instituciones establecidas en los literales b) y c) son exigidas por los convenios internacionales o por la OCDE. Se incorporan para armonizar nuestra legislación vigente. En ese sentido, se podría incorporar la Junta de Transparencia y Ética, porque es bueno saber si la declaración jurada de los funcionarios públicos que deben hacerla, corresponde con la realidad. Tengamos en cuenta que se puede esconder patrimonio detrás de una sociedad anónima, y no declararlo. Hoy no hay manera de saber esto. La existencia de un registro obligará a ser consistente con la declaración jurada. La observancia en serie y periódica de las declaraciones juradas, con esa información al día, permitiría conocer la modificación patrimonial de cualquier funcionario público que esté sometido a esa obligación.

Es decir que podríamos avanzar en este sentido, pero estos no son requerimientos de la OCDE. Estamos mejorando nuestra legislación y nuestra transparencia a los efectos de que la información que se ponga a disposición de un registro alimente otros aspectos de la transparencia en la gestión pública o en la tarea de algunas de estas instituciones.

Creo que este es un tema que la Comisión tendrá que valorar en su momento con las propuestas que se han hecho.

SEÑOR POSADA.- En primer lugar, quiero decir que comparto la propuesta del señor Presidente. Me parece que este tema debe ser valorado. Es una intención que va en el sentido de la transparencia de la función pública, y este es un paso interesante.

Por otra parte, comparto la referencia que hizo el Diputado Asti con respecto al literal b). Asimismo, en atención a lo que señaló el señor Ministro, esa diferencia podría salvarse si sobre el final del literal b) se estipulara "en el marco de lo establecido por la ley tal de fecha tal". Me parece que de esa manera todo quedaría comprendido y se armonizaría la legislación vigente.

SEÑOR ASTI.- Exacto. Esa era mi propuesta.

SEÑOR MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- Nos parecen perfectamente válidas tanto la observación que hizo el señor Presidente como las consideraciones del señor Diputado Posada en acuerdo con el señor Diputado Asti respecto a cómo redactar esos aspectos.

La incorporación de la Junta de Transparencia y Ética nos parece un buen aporte. No tiene que ver con estas exigencias, pero se podría aprovechar este contexto para incorporarla.

También quiero decir que si se nos ocurriera limitar las facultades de la Secretaría Nacional Antilavado, tendríamos no ya un problema con la OCDE sino con el GAFI. Debemos tener en cuenta que esto es parte de una arquitectura de varios resortes. Cuando ustedes reciban los informes del GAFI o los del Foro, verán que todas las páginas hacen referencia a la OCDE. Lo que sucede es que son dos organismos de la misma familia institucional. Como dijimos en una comparecencia anterior, para seguir teniendo los estándares que tenemos en GAFI, en el futuro vamos a tener que hacer

ajustes normativos. Esto ya lo hemos compartido en más de una oportunidad, y quiero repetirlo nuevamente porque nos va a convocar, porque siempre vamos a recibir evaluaciones y recomendaciones. Tengo entendido que GAFI está preparando -a lo mejor ya la emitió- una revisión de las cuarenta recomendaciones. O sea que se está trabajando en este sentido. Estas cosas evolucionan. Uruguay fue muy bien evaluado en la anterior oportunidad, pero queremos serlo nuevamente en la próxima. No queremos que nos pase lo que nos ocurrió con posterioridad al año 2006, en que el informe no fue gran cosa.

Como decía, los artículos 7º al 12 refieren al régimen sancionatorio y a las eventuales consecuencias del incumplimiento. Es una arquitectura muy clara en términos de lo que el incumplimiento de las obligaciones que dispone la ley implica sobre los distintos involucrados.

El artículo 13 del proyecto exonera de la aplicación de la prestación que recae sobre presentación de declaraciones juradas cuya recaudación está destinada al financiamiento de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios. Esta exoneración tiene por objeto estimular el cumplimiento de las obligaciones que se disponen.

En el artículo 14 se excluye de la aplicación del marco normativo a las entidades que emiten títulos de oferta pública. Esta norma tiene una formulación claramente diferente a la que consideramos en algún borrador anterior. La redacción que se presenta ha contemplado al pie de la letra las observaciones que nos realizó la Bolsa de Valores de Montevideo. Precisamente, nos sugirió esta redacción, que permite que quede perfectamente claro que en el caso de entidades que emiten títulos de oferta pública el registro ya está en la Bolsa de Valores. Es decir que el registro sobre estas cuestiones ya existe, por lo que no sería aplicable esta normativa.

El artículo 15 tiene que ver con las formalidades respecto al plazo, las formas y las condiciones en que las entidades y sujetos referidos en esta norma dan cumplimiento a las obligaciones respectivas. Obviamente, esto queda sujeto a reglamentación

El artículo 16 genera un procedimiento rápido para transformar acciones al portador en nominativas. Si bien no las elimina, permite llegar a la concreción de esa transformación a través de procedimientos más rápidos y eficaces que los que tenía en nuestro ordenamiento. Obviamente, desde el momento en que se hace la transformación, no entran en el registro.

Algunos de los artículos finales del proyecto no formaban parte del borrador original, en particular, el artículo 19, que refiere al secreto profesional. Esto fue algo que también nos planteó la Bolsa de Valores. Esta norma establece que no serán oponibles a la DGI las disposiciones sobre secreto profesional establecidas por remisión al Decreto Ley de setiembre de 1982. Esta norma aclara el alcance del secreto profesional.

En el artículo 20 tenemos normativas relativas al tratamiento de los fideicomisos y fondos de inversión. Allí se dispone la obligatoriedad de llevar un libro de registro de títulos nominativos de las participaciones patrimoniales en fideicomisos y fondos de inversión para que se mantenga la identificación de los partícipes. Esta norma tiene que ver con la aplicación en fideicomisos y fondos de inversión, que requiere alguna precisión y diferenciación respecto a lo que es el alcance del artículo 1°.

En el artículo 22 hay referencias a que los fideicomisos y fondos de inversión deberán aplicar las normas contables adecuadas que determine el Poder Ejecutivo, a

efectos de elaborar estados contables uniformes. Estos son aspectos que se mejoran de la normativa anterior.

Finalmente, el artículo 23 establece la obligación de registro ante la Auditoría Interna de la Nación de los estados contables para los fideicomisos, fondos de inversión, sociedades comerciales, asociaciones y sociedades agrarias que obtengan ingresos no gravados por la imposición sobre la renta, que superen los cuatro millones de Unidades Indexadas. Estos casos no contaban en el régimen coercitivo para obligar a la presentación de información, y en este caso se les incluye. Al no tener rentas gravadas, no tenían la obligación. Lo que se hace ahora es contemplar esta situación.

Quizás hubo algún artículo sobre el que no hice comentario específico, pero estoy a disposición de la Comisión para evacuar todas las dudas que existan.

SEÑOR ASTI.- Nosotros habíamos solicitado que se consultara al Ministerio su posición sobre un viejo proyecto que se remitió en la Legislatura anterior y que fue desarchivado, relativo el Instituto de Normas Contables Adecuadas. Teniendo en cuenta que el artículo 22 establece que se deberán aplicar las normas contables adecuadas, consulto si vamos a tener alguna iniciativa del Ministerio al respecto. En su momento habíamos quedado en que se iba a reformular el proyecto de la Legislatura pasada, pero ya que estamos en este tema -en el que trabajamos bastante en el período anterior-, hago esta pregunta.

SEÑOR MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- En alguna de las primeras comparecencias a la Comisión dijimos que aspirábamos a que a lo largo de esta Legislatura el país pudiera contar con normativa actualizada y un buen marco para regular estas cuestiones. Creo que deberíamos utilizar la experiencia del Período anterior para concentrarnos en aquellas cosas que son muy sustantivas, que verdaderamente son indispensables para el normal funcionamiento de los negocios y quizás en algunas otras preocupaciones que, en algunos casos, expresaban argumentos de organizaciones profesionales, etcétera, para encontrar formulaciones adecuadas a fin de que el país tenga una normativa actualizada y moderna sobre estas cuestiones. Aspiramos a que así sea. Estamos dispuestos a trabajar. No queremos anunciar fecha en la que remitiríamos un nuevo proyecto y, por supuesto, si la Comisión, en lugar de esperar un proyecto nuevo que recogiera algunas de las preocupaciones existentes, decidiera empezar a considerar eso, nos ponemos trabajar con ustedes para avanzar en ese sentido.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quisiera hacer una consulta que tiene que ver con el alcance de la obligación de informar.

En el primer artículo se establece que están obligadas, entre otras, las asociaciones agrarias. Me surge alguna duda sobre el régimen vigente, teniendo en cuenta algunas manifestaciones que hizo el señor Presidente de la República hace poco respecto de la importancia de evitar las trampas en la tenencia de tierras, ya que no se puede saber quién es el dueño. Creo recordar que tenemos un sistema vigente que establece que en materia de propiedad de la tierra las sociedades agrarias tienen que ser nominativas. Hoy ya conocemos quiénes son los propietarios de la tierra, con las excepciones que la ley establece al respecto, que las da el Poder Ejecutivo y que está contemplando, según recuerdo, aquellos fondos de inversión o sociedades cuyos propietarios son difíciles de identificar. Entonces, es el Poder Ejecutivo el que hace esa excepción, pero según creo recordar hoy ya tenemos en materia de sociedades agrarias propietarias de tierras, un régimen de sociedades anónimas nominativas que tuvo un plazo para que se pudieran transformar, que creo venció. Por lo tanto, todas las sociedades anónimas que poseen

tierras tienen que ser nominativas y es de público conocimiento -no de registro -quiénes son sus titulares.

La segunda consulta: al establecer sociedades agrarias, es más amplio. Esto es más amplio porque hoy hay sociedades agrarias que no poseen tierras; son, por ejemplo, dueñas de ganado; esas hoy pueden seguir al portador. Mediante este sistema tendrán que estar identificados sus propietarios en el registro.

Al mismo tiempo me gustaría saber cómo queda el régimen de aquellas sociedades anónimas cuyos propietarios -tal como sucede con los propietarios de tierras- son muy difíciles de identificar. Es el caso, por ejemplo, de un fondo de inversión

Supuestamente, según entiendo yo, quedará registrada la sociedad anónima nacional que debió constituirse para que ese fondo de inversión pudiera ser propietario de determinados bienes en el país. Pero como esos propietarios pertenecen a otros grupos que no tienen sede en el país, no podremos saber quiénes son sus propietarios. Sabemos que la propietaria de esas acciones es la sociedad anónima tal, pero no podremos avanzar más allá porque si los propietarios son de naturaleza extranjera, según lo que dice este proyecto de ley, no podremos avanzar en su conocimiento. Por tanto, ¿la información que tendremos seguirá siendo de modo similar a la de la actual sociedad de acciones al portador? Pregunto eso porque no sé muy bien cómo funcionaría un fondo de inversión propietario de tierras.

Por último, ¿cómo queda este régimen especial que tienen hoy las sociedades anónimas propietarias de tierras -en el que es el Poder Ejecutivo el que determina si deben pasar a ser nominativas o no- con este proyecto de ley que regula un régimen general para todas las sociedades anónimas al portador y no da potestades al Poder Ejecutivo? La pregunta es si este régimen general deroga el de las sociedades anónimas propietarias de tierras que tienen un régimen especialísimo hoy establecido o no, o conviven.

SEÑOR HERNÁNDEZ.- En primer lugar, esta norma se refiere ni nada más ni nada menos que a la obligación de informar. No va más allá de eso; no establece otras obligaciones que no sean la de informar. No establece la obligación de nominativizar a tenedores de acciones de determinadas sociedades o formaciones jurídicas que son propietarias de inmuebles rurales o urbanos.

Hay entidades nacionales que hoy por hoy pueden ser titulares de inmuebles rurales y tener su capital no identificado. En ese caso son penalizadas con una mayor tributación puesto que no les alcanzan las exoneraciones del Impuesto al Patrimonio, pero hoy por hoy las sociedades de acciones al portador podrían ser titulares de inmuebles rurales.

Los fondos de inversión entran en la misma lógica. O sea: todos los propietarios de participaciones en fondos de inversión, cualquiera sea la composición de sus inversiones, están obligados a informar y esta norma no va más allá de eso.

En cuanto a las asociaciones agrarias en particular, la ley de asociaciones agrarias permite que puedan emitir cuotas partes al portador y en esa medida, según la propuesta de la ley, deben incluirse en el régimen de identificación. O sea que la propuesta es la de identificar -y no va más allá- a todos los titulares de todas las formas de tenencia que operen en el país. Por eso no debemos pensar en que esto implica una obligación de transformar sociedades sino que lo único que hay es la opción que se da en el artículo 16 a las sociedades anónimas cuyos titulares no quieran ser incluidos en el registro de transformarse en nominativas, manteniendo así el conocimiento de su titularidad dentro del ámbito de la propia empresa.

SEÑOR ASTI.- Creo que cuando el Presidente hacía la consulta quedaba implícito el tema de la jurisdicción, o sea, ¿hasta dónde va la capacidad de este registro de conocer la titularidad de participaciones al portador de quienes no están radicados en el país? Una opción válida para acceder a la información de sociedades constituidas en el exterior, más allá de que en el país tengan su residencia, sería utilizar los mecanismos de cooperación e información tributaria. Creo que eso complementa la posibilidad de conocer -si al Uruguay o a un tercer país le interesa- esa información, es decir, recurriendo al país de la jurisdicción donde fue constituida la sociedad. No sé si esta es la interpretación correcta sobre el tema.

SEÑOR MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- Entiendo que lo que expresaba el señor Diputado Asti está estrictamente alineado con lo que es el contenido de este proyecto. Nosotros podemos informar de lo que nuestro régimen jurídico es capaz de obligar a informar. Nosotros no podemos brindar información de las sociedades constituidas en otros ordenamientos jurídicos y bajo otras jurisdicciones; en ese caso, deberán ser otros los que informen. Por eso esta es una red de cooperación internacional y la superposición de múltiples acuerdos permite que esto sea eficaz. Y por eso es importante que todos cooperen; de lo contrario, se generarían lugares desde donde estas cuestiones, que los ordenamientos nacionales no pueden modificar, terminan encontrando la válvula de escape.

En definitiva el señor Diputado Asti acierta en el espíritu y en el contenido estricto de la opción que se elige en este proyecto de ley.

SEÑOR POSADA.- Aclaro que esta intervención no tiene absolutamente nada que ver con el proyecto; simplemente apunta a la puesta al día de una información que me parece relevante.

En determinado momento se estableció por ley la devolución de los aportes al FONASA que superaran determinado límite. La pregunta concreta es si ya hay una instrumentación de esta devolución de aportes que, supongo, deberá realizar el Banco de Previsión Social. Como no hay ningún decreto o resolución de ese Banco instrumentando esta obligación legal, hago esta consulta al Ministerio de Economía y Finanzas.

SEÑOR MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- Creo que la pregunta tiene que ver específicamente con el mecanismo de devolución, pero no tengo conocimiento de que esté establecido cuál es. Sin embargo, está claro a los efectos de la declaración. Lo relativo a la declaración jurada ya está resuelto y reglamentado; lo que queda es determinar el mecanismo, pero nos llevamos el tema para hacer las consultas al Banco de Previsión Social, que seguramente es el que tiene que ver con el tema.

SEÑOR ASTI.- Eso está previsto para quienes actúan en carácter de independientes, profesionales, etcétera; simplemente queda por definir lo relativo a los dependientes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si nadie más va a hacer uso de la palabra respecto al primer punto del orden del día, pasaríamos al segundo relativo a Sociedades Anónimas de Propiedad del Estado, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados, Personas Jurídicas de Derecho Público no Estatal y Gobiernos Departamentales.

El señor Ministro debe retirarse, pero quedan las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas.

La Comisión agradece la presencia del señor Ministro.

(Se retira de Sala el Señor Ministro de Economía y Finanzas)

SEÑOR ASTI.- En la sesión anterior de la Comisión solicitamos se invitara a los integrantes de la Comisión Especial con Fines Legislativos vinculados al Lavado de Activos y Crimen Organizado, pero por error, omisión u olvido no fue así. Teniendo en cuenta que algunos de los artículos tienen estricta referencia a este tema, solicitamos que la versión taquigráfica sobre esta parte se remita a la Comisión respectiva para que tome conocimiento de lo que aquí se expresó.

SEÑOR PRESIDENTE.- Así se procederá.

SEÑOR BERNINI.- Nadie felicitó al Ministro por la obtención del grado inversor del país.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero dejar constancia expresa de que felicité personalmente al señor Ministro por el éxito obtenido por el grado inversor.

Respecto al segundo punto del orden del día, el Poder Ejecutivo cuenta con los proyectos de ley presentados en esta Cámara y se apresta a hacernos un informe sobre su visión.

SEÑOR APEZTEGUÍA.- Tengo conocimiento de dos proyectos, uno presentado por el Representante por Montevideo, señor Diputado Gandini, y otro, por el señor Diputado Germán Cardoso

Quisiera aclarar que vamos a realizar un conjunto de comentarios, de reflexiones sobre los proyectos, acerca de los que en definitiva tendrá que resolver este Parlamento. Se trata de las opiniones de este Ministerio que ha sido citado pero seguramente hay otros Organismos del Estado o actores del Poder Ejecutivo que corresponde opinen al respecto.

El artículo 1º del proyecto presentado por el señor Diputado Gandini replantea algo que ya estuvo sobre la mesa en el momento del tratamiento de la Rendición de Cuentas. Se refiere al alcance de la Ley de Contabilidad y Administración Financiera o del TOCAF. Se establece una modificación al artículo 451 de la Ley Nº 15.903 modificado varias veces, estableciendo que el TOCAF se aplica a todos los organismos y entidades públicas estatales y no estatales. A aquellas entidades no estatales, que normalmente por las leyes que las crean se establece que a todos los efectos funcionan bajo las normas de derecho privado, por este proyecto de ley se les exige que cumplan con la Ley de Contabilidad de Administración Financiera transformándolas de hecho en sociedades de derecho público, pasando todas las normas de contabilidad -y no solo las de compras de establecimientos-, de establecimiento de sus presupuestos, a regirse por el derecho público.

De más está decir que no compartimos este criterio. Entendemos que los distintos instrumentos se aplican a instituciones de distinta entidad, pero además de distinta especialidad. Cuando el legislador excluyó de algunas esferas de actuación del Presupuesto Nacional las figuras de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, lo hizo para que ese grado de especialización pudiera ser ejercido sin el conjunto de normas que con carácter general se aplican a las instituciones que prevé la Constitución de la República.

El artículo 2º establece que la Auditoría Interna de la Nación ampliará su ámbito de actuación, con las adaptaciones que correspondan, a las sociedades comerciales que actúen bajo el derecho privado, siempre que la mayoría de su capital pertenezca a un

organismo Público Estatal o no Estatal. Entiendo que este artículo procura que la Auditoría Interna de la Nación tenga potestades de auditar el funcionamiento de sociedades comerciales que tienen una única particularidad: que la mayoría de las acciones pertenezcan al Estado. En principio no parece que la Auditoría Interna de la Nación tuviera algún inconveniente en hacer eso, pero lo que no me queda claro es que nosotros podamos auditar sociedades comerciales de derecho privado, porque los artículos 7 y 8 de la Ley Nº 17.982 establecen las condiciones de control interno y de auditoría que deben tener esas sociedades cuando el Estado participa.

El artículo 3 hace referencia a los artículos 7 y 8 de la Ley Nº 17.292 que expresan que los Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y todos aquellos que participen solamente pueden formar entidades, asociaciones privadas o sociedades comerciales cuando la sociedad a constituirse admita jurídicamente la existencia de un órgano de contralor interno integrado por sus representantes y en forma proporcional a su participación. En ese caso, también aclara que la Auditoría Interna de la Nación establecerá las normas técnicas generales a las que deberá someterse la actuación de los representantes de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado que integren los órganos de contralor interno previstos en el primer inciso. Es decir, tenemos sociedades comerciales que se rigen por la Ley Nº 16.060 y tienen el funcionamiento comercial. Lo que parecería que podemos regular es la actuación de nuestros representantes en la sociedad, podemos poner condiciones para integrar una sociedad, pero nos quedan dudas en cuanto a si es adecuado modificar el régimen de funcionamiento de algún tipo de sociedad o generar un nuevo tipo de sociedad para aquellas sociedades en las que entra el Estado para que pueden ser auditadas por la Auditoría Interna de la Nación.

Los artículos 3 y 4 se refieren a lo mismo. No está presente el señor Diputado Abdala y no soy abogado, pero me quedan muchas dudas de constitucionalidad relativas a las competencias del Tribunal de Cuentas. La Constitución de la República establece claramente las competencias de este organismo y aquí se le está dando una competencia de contralor sobre las sociedades comerciales que están establecidas en la Ley Nº 16.060.

SEÑOR POSADA.- Constitucionalmente está bien.

SEÑOR APEZTEGUÍA.- Esto se ha discutido y planteamos las dudas con respecto a las efectivas competencias del Tribunal de Cuentas de actuar sobre sociedades privadas.

SEÑOR POSADA.- Cuando hay participación del Estado, la ley eventualmente puede habilitar.

SEÑOR APEZTEGUÍA.- El control externo sobre la parte del Estado sí, pero no sé cómo se audita o controla una sociedad que tiene otros propietarios por parte del Tribunal de Cuentas. Simplemente planteo esta inquietud.

Los artículos 4 y 5 establecen modificaciones que están vinculadas con la ley que crea la Junta de Transparencia. En este caso, nos parece correcto que aquellos que representan al Estado en diversas sociedades y en cualquiera de sus instancias, se vean obligados a realizar las declaraciones juradas correspondientes. Se podrán agregar o sacar algunas de las instancias que en particular se hace mención en el literal N) con respecto a los ordenadores de gastos y pagos de organismos públicos estatales o no estatales. El concepto de ordenador de gastos y pagos en el caso de los Organismos no estatales no está tan claro, pero en principio lo compartimos.

En materia penal no nos queda claro el alcance, pero entendemos que es a los efectos de las responsabilidades, señalando que a los únicos efectos del Código Penal también serán considerados funcionarios públicos los que actúen en las personas públicas no estatales o representen al Estado en empresas de derecho privado. Las otras responsabilidades que tienen están establecidas en el otro proyecto de ley en el que se expresa que los representantes del Estado en las sociedades son responsables y deben responder ante el ente y el ente debe responder ante la sociedad; los representantes son responsables de sus actuaciones. Este tema es ya casi para penalistas.

SEÑOR POSADA.- El segundo inciso del artículo 210 de la Constitución de la República, Sección XIII que refiere al Tribunal de Cuentas, establece: "También podrá atribuírsele por ley, funciones no especificadas en esta Sección". O sea que la ley eventualmente puede establecerle determinadas potestades para contralores específicos. Por supuesto, habrá que establecer una regulación muy particular cuando se trata de sociedades en las que participa el Estado pero no solo el Estado. Habrá que ver cuál es el alcance de ese control, pero en definitiva es una potestad atribuida al Poder Legislativo.

SEÑOR APEZTEGUÍA.- Precisamente, planteé el tema porque si bien estamos en conocimiento o dice "La ley puede", previamente está definido el ámbito de actuación del Tribunal de Cuentas. El tema es si se le puede dar potestades más allá del ámbito de actuación definido por la Constitución.

SEÑOR POSADA.- Aquí dice: "Funciones no especificadas en esta Sección".

SEÑOR APEZTEGUÍA.- Seguro, pero que van más allá del cometido. Es una discusión constitucional.

SEÑOR POSADA.- Creo que la Constitución es clara, porque establece un marco de actuación del Tribunal, la posibilidad de la autonomía funcional, de autorregularse, la obligación de proyectar una ley de contabilidad y administración financiera y a su vez, en este inciso, se abre la posibilidad de que el Tribunal de Cuentas de la República pueda tener otro tipo de funciones establecidas por ley. En ese sentido, hay un campo para avanzar. Realmente, la dificultad ha estado en que una iniciativa en este sentido -no porque sea privativa, sino porque sería importante que el Organismo tuviera la iniciativa-, debiera realizarla el propio Tribunal de Cuentas. Me parece que desde el punto de vista constitucional hay posibilidad de avanzar en materia de contralor de estas nuevas situaciones que se han dado, es decir, fundamentalmente por el hecho de participación de empresas públicas o del Estado en sociedades anónimas que funcionan en el ámbito del derecho privado.

SEÑOR APEZTEGUÍA.- A nosotros no nos quedaban dudas sobre la constitucionalidad o no de la introducción del Tribunal de Cuentas en un ámbito de actuación privado, algo que la Constitución podría no haber previsto.

SEÑOR PRESIDENTE.- El artículo 4º de este proyecto incorpora este literal H) al artículo 1º de la Ley Nº 17.060 -que es la que establece ciertas obligaciones de los funcionarios públicos y define los delitos de corrupción-, que modifica el ámbito de aplicación. En el artículo 1º se establece quiénes son los funcionarios públicos obligados a cumplir con esta norma y se incorporan a quienes se desempeñan en representación del Estado o que cumplen funciones especialmente previstas en la ley en sociedades comerciales cuya propiedad última sea el Estado. Obviamente, se trata de funcionarios regulados por el Derecho Privado y no son funcionarios públicos estrictamente; pero en tanto -es lo que pretende esta norma -lo hacen en representación del Estado, quedarían

obligados del mismo modo y estarían comprendidos de la misma manera, con las agravantes o con las particularidades que prevé la Ley Nº 17.060 para aquellos que cometan determinadas conductas apartadas de la ley siendo funcionarios públicos. Entonces, estos se incorporan al ámbito de aplicación de la Ley Nº 17.060. Creo que es estrictamente eso; había entendido que usted hizo alguna manifestación vinculada con el Tribunal de Cuentas.

SEÑOR APEZTEGUÍA.- La redacción del artículo 4º, agregando el literal H) al artículo 1º, habla de funcionarios públicos que actúan en representación del Estado en sociedades comerciales, no de cualquier representante. Si no es funcionario público, no está incluido en este artículo.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¡No dice eso!

SEÑOR APEZTEGUÍA.- El artículo 4º dice: "Incorpórase al artículo 1º de la Ley Nº 17.060, de 23 de diciembre de 1998, el siguiente literal: 'H) Quienes se desempeñan en representación del Estado, o cumplen funciones especialmente previstas en esta ley, en empresas privadas propiedad de Personas Públicas Estatales y no Estatales, así como en otras Sociedades Comerciales cuya propiedad última sea del Estado'".

SEÑOR PRESIDENTE.- ¡No dice eso!

SEÑOR APEZTEGUÍA.- Dice que la presente ley será de aplicación a los funcionarios públicos de organismos de administración financiero patrimonial.

SEÑOR POSADA.- Es correcta la observación.

SEÑOR APEZTEGUÍA.- Si designamos a alguien que no es funcionario público para representar al Estado en una sociedad, no está comprendido.

SEÑOR POSADA.- Entonces, habría que hacer un régimen especial.

SEÑOR APEZTEGUÍA.- Esto no quiere decir -que es lo que establece el artículo 5º- que tengan que presentar declaración jurada. Obviamente, las sanciones serán distintas por su categoría de vínculo diferente.

(Diálogos)

—— Una cosa puede ser la exigencia de presentar una declaración jurada. Aunque la ley diga que será aplicable a los funcionarios públicos, en un artículo detalla quiénes deberán presentar declaración jurada. Sin embargo, las normas que establecen sanciones para los funcionarios públicos no pueden aplicarse a quienes no lo sean. Podría haber funcionarios públicos en las empresas públicas no estatales y, en tal caso, se les aplicarían las sanciones. Esa discusión también estuvo presente en el momento de la Rendición de Cuentas con respecto a si era posible ser funcionario público y trabajar en una empresa no estatal. Por ejemplo, está el caso de un funcionario que en un hecho penal cobró unos cheques sin fondo vinculados con los temas de otra institución pública y lo sancionamos como funcionario público. Su defensor dijo que como funcionario público no cometió ningún delito y argumentó que eran cosas distintas porque esta persona manejaba valores en la administración. No es así; como es un funcionario público le aplico las normas que establece la ley.

Hace unos días escuche algunas declaraciones de un miembro de la Junta de Transparencia, diciendo que tenía intenciones de incluir en el proyecto de Rendición de Cuentas el establecimiento de la obligatoriedad con respecto a las declaraciones juradas de las empresas de propiedad pública.

SEÑOR ASTI.- En la Comisión Especial con Fines Legislativos Vinculados al Lavado de Activos y Crimen Organizado recibimos a la Junta y nos trajo la resolución que hace referencia a la obligatoriedad de la presentación de las declaraciones juradas, es decir, una interpretación del alcance que tenía la Ley Nº 17.060. En esa misma conversación, quedó claro que si bien estaba dentro de las facultades, ellos entendían que sería conveniente que fuera reforzado expresamente por la ley. Por eso sería bueno repasar la versión taquigráfica de la comparecencia de la Junta de Transparencia y Ética Pública en la Comisión.

SEÑOR APEZTEGUÍA.- Me gustaría hacer algunos comentarios sobre el proyecto de ley del señor Diputado Germán Cardoso, quien plantea algunas modificaciones vinculadas con la ley de reactivación económica de setiembre de 2002, en la que se establecieron algunas normas vinculadas con el contralor de las sociedades.

El artículo 1º de este proyecto de ley comienza sustituyendo el artículo 26 de la Ley Nº 17.555, pero quisiera hacer referencia al artículo 25 para poder entender el contenido. Dice así: "Las sociedades comerciales respecto de las cuales un órgano del Estado, incluyendo Entes Autónomos, Servicios Descentralizados o Gobiernos Departamentales o cualquier persona pública no estatal, sea tenedor de acciones o sea titular de participaciones, cualquiera fuere el porcentaje de las mismas dentro del capital social, deberán inscribirse en el Registro de Valores del Banco Central del Uruguay, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 3º y 4º de la Ley Nº 16.749, de 30 de mayo de 1996. La información contable suministrada a ese Registro estará sujeta a las mismas condiciones de publicidad y requisitos de auditoría externa exigidos a los emisores de valores". Quiere decir que las sociedades comerciales en las que participa el Estado tienen un régimen especial, más estricto, con respecto a las condiciones de publicidad y de auditoría de sus estados contables que el resto de las sociedades comerciales del artículo 25.

El artículo 26 -que el señor Diputado Germán Cardoso establece como de control popular- reproduce una parte del artículo de la ley. Establece: "Las sociedades comerciales o las subsidiarias creadas a su vez por las mismas respecto de las cuales un órgano del Estado, incluyendo Entes Autónomos, Servicios Descentralizados o Gobiernos Departamentales o cualquier persona pública no estatal, sea tenedor de acciones o titular de participaciones, cualquiera fuere el porcentaje de las mismas dentro del capital social, deberán realizar la publicación completa de los estados contables auditados por el Tribunal de Cuentas en el Diario Oficial, como disponer su inclusión en sus respectivas páginas 'Web' en Internet"

Una de las diferencias es que se incluye a las subsidiarias de las sociedades y establece la obligación de publicar los estados contables en el Diario Oficial.

Hace unos días, fuimos a la asamblea de accionistas de la Corporación Nacional para el Desarrollo, se aprobaron los estados contables consolidados de la CND y de todas las empresas en las que participa, y preguntamos cuál era el costo de la publicación en el Diario Oficial de toda esa información que luego se incluye en el Presupuesto Nacional, que es pública, que aparece en la página web y que recibe el Tribunal de Cuentas. Se nos dijo que tenía un costo de US$ 600.000. Más allá de esto, creo que debemos insistir sobre las publicaciones electrónicas de acceso universal y controlado, ya sea en la página web del IMPO, de la Presidencia, de los diversos organismos o en el portal del Estado uruguayo. Hoy tenemos la suficiente cantidad de elementos electrónicos que nos aseguren una difusión aún mayor de la que sucede con el Diario Oficial. Eso no es lo sustantivo de este artículo, sino que establece que los

estados contables de las sociedades y sus subsidiarias tienen que ser auditados por el Tribunal de Cuentas.

Todos sabemos que las sociedades comerciales son auditadas por auditores independientes y que tienen sus balances auditados. Acá establecemos la obligación de que sea el Tribunal de Cuentas el que actúe como auditor. Habría que preguntar al Tribunal de Cuentas si está en condiciones de realizar esa tarea; además, el auditor cobra por sus servicios.

El artículo 2º establece que el Tribunal de Cuentas podrá realizar auditorías sobre dichas sociedades anónimas. Aquí tenemos los mismos comentarios que realizamos con respecto al proyecto anterior, pero nos asombra que se diga que en los procesos de auditoría pueda llevar a cabo revisiones, controles y arqueos periódicos con respecto a los procedimientos que el propio Tribunal establezca en cada caso. También se establece que dichas sociedades anónimas o sus subsidiarias deberán tener a disposición de los auditores del Tribunal de Cuentas todos los registros y la información necesaria a efectos de facilitar la gestión de los funcionarios designados por dicho Tribunal. No entendemos mucho el alcance de esta parte de la norma. Inclusive, en el artículo 3º se extienden las actuaciones de la auditoría a los estudios respecto al costo de los servicios que realizan las sociedades anónimas.

El artículo 4º dice que el Tribunal de Cuentas deberá remitir a la Asamblea General copia certificada con el resultado de las auditorías realizadas.

Asimismo, establece que en caso de que la Asamblea General no se reúna en un plazo de sesenta días, se tendrán por válidos los resultados de auditoría remitidos por el Tribunal de Cuentas. Yo planteo: si se reúne ¿va a cambiar los resultados de auditoría? Los resultados de auditoría son los resultados de auditoría. La responsabilidad política o funcional es otra cosa. Entonces, la Asamblea General no podrá hacer otra cosa más que tomar conocimiento de los resultados de auditoría.

En el artículo 5º se realiza una modificación al artículo 27, que establece que el Tribunal de Cuentas debe pedir para las sociedades que están formadas en el extranjero -hay algunas- se requerirá el dictamen de auditoría previa y que los estados contables deberán tener informe del auditor independiente y del órgano de dirección del organismo estatal o paraestatal dentro del plazo de ciento veinte días.

Sin embargo, el artículo 6º establece que el Tribunal tiene la potestad de hacer auditorías en el país donde tenga domicilio legal la sociedad anónima. Además, no se aclara si es mayoritaria; la sola participación podría ser suficiente. Entonces, si participáramos en una sociedad de esa naturaleza, esa sería una condición que un socio tendría que aceptar; me refiero a que el Tribunal de Cuentas de otro país audite la sociedad anónima.

El artículo 7º básicamente coincide con lo planteado en el proyecto anterior.

El artículo 8º modifica el artículo 748 de la Ley Nº 16.736. Establece: "Los miembros de directorios de sociedades anónimas que representen al Estado, a un ente autónomo o a un servicio descentralizado, serán reputados funcionarios públicos, a los efectos de la responsabilidad civil o tributaria resultante del ejercicio de sus cargos, aplicándoseles al efecto lo establecido en los artículos 24 y 25 de la Constitución de la República". Esta era una referencia que hacía cuando en el proyecto anterior se decía que se incluía en el Código Penal. Es decir: hay normas que establecen la responsabilidad civil y tributaria de los funcionarios y de los miembros de los directorios de las sociedades anónimas, aunque no sean funcionarios públicos.

Más adelante el artículo 8º señala: "Todo ello sin perjuicio de lo previsto por el artículo 391 y concordantes de la Ley Nº 16.060 de 4 de setiembre de 1989". O sea que tienen doble responsabilidad: por ser público y por ser comercial.

El artículo 9º también modifica el artículo 748. Debo confesar que nunca entendí claramente si esta norma era a favor o en contra. Actualmente establece: "El Estado, Ente Autónomo o Servicio Descentralizado que, en su caso representen, será responsable frente a la sociedad anónima, a los accionistas y ante los terceros, incluida la administración tributaria, por las obligaciones que derivasen de la gestión o de los actos de sus representantes en el Directorio de la sociedad anónima, y estos solamente responderán en caso de haber obrado con culpa grave o dolo". Esta norma existe hoy, está vigente, y hace responsable al ente frente a los accionistas de la sociedad por las actuaciones de un director, sin perjuicio de que los directores también deban responder. Esto es algo absolutamente increíble: los otros accionistas tienen directores que solamente responden ante sí, pero cuando nosotros formamos parte de una sociedad, no solamente responde el director personalmente sino también lo hace el ente en garantía. Esto genera asimetría increíble con respecto a las responsabilidades de nuestros socios. En cualquier sociedad en la que participemos indirectamente el Estado interviene como garantía.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, ¿qué es lo que cambia el artículo 9º de este proyecto de ley?

SEÑOR APEZTEGUÍA.- Básicamente, no modifica mucho. Yo planteaba la duda sobre su existencia. Solo agrega que serán responsables jurídicamente frente a la sociedad anónima.

El artículo 10 tiene que ver con una discusión bien interesante sobre la cual no tenemos posición: la retribución de los miembros de los directorios o de las Comisiones fiscales de las sociedades anónimas. No nos queda claro qué es lo correcto, es decir, si la retribución debe estar a cargo del organismo propietario o a cargo de la sociedad.

El artículo 748 vigente dice que toda persona que realiza "tareas en la sociedad anónima por su cuenta e interés, será fijada y cancelada por la entidad pública que representan y no podrán recibir retribución alguna de parte de la sociedad en la que ejercen la representación, incluidos viáticos, dietas o cualquier otro concepto".

Ahora, se propone modificarlo, estableciendo: "Las retribuciones que perciban tales representantes así como toda otra que la persona pública de derecho público entendiere necesaria para ejercer tareas en la sociedad anónima por su cuenta e interés, será fijada y dejada sin efecto por la entidad pública que representan y así deberá dejarse expresa constancia en el Acta del Directorio". Es decir que se elimina la obligación de que sea pagado directamente por el Estado, el ente autónomo o servicio descentralizado. Sin embargo, es el ente autónomo o servicio descentralizado el que fija la remuneración y se la quita. No sabemos cómo puede ocurrir eso en una sociedad. Hay problemas muy graciosos en este sentido. Por ejemplo, a alguien de una sociedad anónima del Estado, le paga el Estado. Cuando la sociedad anónima lo manda de viaje, los viáticos se los tiene que pagar el ente autónomo, no la sociedad. Sin embargo, al otro director, sí se los paga la sociedad. Esto vuelve a generar asimetrías. Eso nos puede pasar, por ejemplo, con el Directorio de PLUNA S.A. Cuando un miembro del Directorio o el Gerente de PLUNA viaja a San Pablo por un tema comercial, los viáticos los paga PLUNA. Pero cuando un miembro del Directorio de PLUNA S.A. viaje en representación del Estado, PLUNA ente le paga a PLUNA S.A. el pasaje. Es decir que esto genera algunos problemas, que no tienen lógica.

Estos son los comentarios sobre este tema, que está en discusión. Por supuesto, acá hay un conjunto de normativas que establecen los controles y la publicación de todos los estados contables. También hace referencia al artículo 138 del TOCAF. Si uno entra a la página web del Tribunal de Cuentas puede encontrar las formas en las cuales se expide sobre los balances consolidados de los entes autónomos y de las sociedades que participan. En el caso de ANCAP -quizás esto se deba a sus características; es el ente que tiene la mayor cantidad de sociedades-, estamos hablando del 4% del activo consolidado. Todo eso representa el 4% del activo consolidado de ANCAP. Tal como dije al principio, yendo de mayor a menor, se ha definido que un conjunto de áreas -que son pequeñas -requieren determinada especialización. Inclusive, nos parece que el sistema actual sobreabunda en los controles con respecto a esas sociedades. Sin embargo, estamos de acuerdo en incluir condiciones para que se profundicen las declaraciones juradas y la transparencia de quienes representan al Estado en esas sociedades.

SEÑOR ASTI.- En la última frase el profesor Apezteguía resumió la intencionalidad del Ministerio. Precisamente, eso era lo que pretendía dejar claro, más allá del contenido de estos dos proyectos.

Lo que pretendo con mi intervención es que el Ministerio de Economía y Finanzas nos deje su opinión general con respecto a si entiende necesario legislar -después los legisladores adoptarán la posición que les corresponda -sobre nuevos controles más allá de los establecidos en la legislación vigente, tanto en la parte de la formulación de estados contables como en la intervención del Tribunal de Cuentas o en las auditorías externas exigidas por las normas. Según dijo el profesor Apezteguía, comparten la extensión al personal superior de estas empresas de la obligación de presentar declaraciones juradas de acuerdo a la ley Nº 16.060.

Entonces, ¿cuál sería el mínimo o el máximo que al Ministerio de Economía y Finanzas le interesaría los legisladores trabajáramos en esta Comisión sobre controles adicionales a los vigentes, teniendo en cuenta la relación costo- beneficio? Por supuesto, la transparencia es buena siempre y cuando no tenga costos excesivos, superiores a los intereses generales que se intenta tutelar.

¿Cuál sería el margen de maniobra del Ministerio -reitero que no pongo en juego la independencia de los dos Poderes del Estado- para que esta Comisión trabaje a los efectos de perfeccionar el régimen vigente para este tipo de sociedades?

SEÑOR MUJICA.- Antes de que el Ministerio conteste la pregunta del señor Diputado Asti, quiero hacer una consideración general.

No creo que esta discusión deba ser en torno a qué controles le aplicamos a las sociedades de propiedad pública que actúan en el derecho privado. Esta es una discusión mucho más amplia con respecto a qué instrumentos le damos al Estado para actuar en la economía real. Y dentro de esa discusión, en todo caso veremos cuáles son los controles que el Estado tiene sobre su actuación en la economía real.

Por lo tanto, en ese equilibrio entre el control y el permitir que el Estado actúe, donde están en juego la creencia o no de la potestad del mercado de asignar correctamente y con equidad bienes y servicios, estoy dispuesto a discutir. Pero quiero analizar controles que tengan como contrapartida la posibilidad del Estado de actuar en un mercado real, en el cual va a actuar en competencia. Esas son las condiciones en la que la mayoría de estas sociedades actúan. Además, esto permite al capital social que maneja el Estado participar en asociaciones con el capital privado para profundizar su penetración en el mercado real

Entonces, antes de entrar en el tipo de respuestas que pedía el señor Diputado Asti, la Comisión debería ingresar en una discusión política de contexto sobre lo que queremos respecto a la participación. Para mí el tema de fondo en este caso es cómo participa el Estado en la economía real, cuáles son los instrumentos que le damos para que lo haga y, naturalmente, consecuentemente con ello, cuáles son los controles que hacemos de esa participación. Me parece que este no es un problema de si extendemos o no las potestades del Tribunal de Cuentas o de la Auditoría Interna de la Nación, que llegado el caso podría ser el instrumento.

Quería dejar sentada esta posición porque me parece que reducimos mucho el tema si lo encaramos estrictamente desde el punto de vista de los dos proyectos presentados. Y adelanto mi opinión en el sentido de que veo aspectos positivos en ambos proyectos y estoy dispuesto a tenerlos en cuenta, pero en ese marco más amplio del que estaba hablando y no como un fin en sí mismo.

SEÑOR APEZTEGUÍA.- La pasada Ley de Rendición de Cuentas contenía un conjunto de cambios a las normas de la Ley de Contabilidad y Administración Financiera del Estado, fundamentalmente en el área de compras, que siempre es la más sensible. El área sensible nunca está en la contabilidad; el área sensible siempre está en los procesos de gastos e inversiones.

El esfuerzo que realizábamos en ese proyecto apuntaba a cómo dar al Estado las posibilidades de actuar con eficiencia en el cumplimiento de los cometidos, sin perder aquellos aspectos imprescindibles vinculados a la transparencia. En la organización del Estado nos hemos dado, o la Constitución dio en su momento, distintas formas o funciones a la Administración Central, a los Entes Autónomos, a los Servicios Descentralizados. Luego se crearon las empresas no estatales y luego se autorizó la creación de sociedades anónimas por parte de Entes Autónomos y se habilitó la participación en sociedades anónimas para el cumplimiento de tareas específicas, que son finalmente los instrumentos que estas organizaciones tienen para el cumplimiento de los cometidos.

Coincidimos con el señor Diputado Mujica en el sentido de que debemos hacer un análisis sobre lo que se pretende, es decir, cuáles deben ser los ámbitos de actuación de las empresas públicas uruguayas. Y parecen bien interesantes las experiencias vinculadas a aquellos ámbitos que, por el devenir del tiempo, por lo que imponen las condiciones del avance tecnológico, por la globalización, se han visto sujetos, de hecho, a la competencia y han tenido que dotarse de herramientas que les permitan estar en igualdad de condiciones con sus competidores, algo que por cierto es muy difícil porque tienen una asamblea de accionistas muy numerosa y una comisión fiscal también muy numerosa. El Directorio de una sociedad anónima nunca concurre tantas veces a su comisión fiscal y tiene que dar cuenta día a día y en la prensa de cada una de sus actuaciones, pero esas son las reglas de juego con las que juegan nuestras empresas públicas. Eso es lo que hay que definir.

Creemos que se puede avanzar en todos aquellos aspectos que den transparencia. Acá el tema es la transparencia y cabe decir que un auditor del Tribunal de Cuentas, egresado de la Universidad de la República, es tan auditor como otro contador egresado de la Universidad de la República, que no trabaja en ese Tribunal. El hecho de trabajar en el Tribunal de Cuentas no da ningún título adicional, ni de sapiencia ni de honestidad; son tan ciudadanos como otros que cumplen su función. Tanto el escribano que trabaja en la Administración como el que no trabaja en la Administración dan la misma fe pública y están, por lo tanto, en las mismas condiciones de caer en las tentaciones de cualquier

ciudadano. Por lo tanto, nosotros decimos que si un balance está auditado, está auditado y no importa quién lo auditó sino que lo importante es que lo haya hecho de acuerdo con las normas pertinentes y tenga las condiciones necesarias para hacerlo.

Hemos marcado allí algunas asimetrías menores que tienen los Entes Autónomos. Nos preocupan particularmente los temas vinculados a la responsabilidad adicional que tiene el Estado por su participación en estas sociedades, que va más allá de la responsabilidad que tienen nuestros socios en esas sociedades, es decir, de tal manera que si se participa en una sociedad anónima, parece ser un buen negocio ser socio del Estado en una sociedad anónima porque, finalmente, el Estado va a responder por esa sociedad -¡porque además la ley lo dice!-, no porque haya un Parlamento adonde venir, porque haya gente que tiene cara y está en el país, sino porque la ley lo dice, y va a responder en mayor medida que cualquier otro inversor, que cualquier otro accionista. Nos parece que allí también hay un campo para trabajar. Quizás se podría analizar el papel de la Auditoría Interna de la Nación al respecto, pero eso está vinculado también con los sistemas de publicación de los balances, los ratios.

Creemos que los controles deben ir a los resultados y a la transparencia y de ninguna manera creemos que haya que incluir a las sociedades anónimas, a las sociedades comerciales y organismos no estatales dentro de la Ley de Contabilidad y Administración Financiera del Estado. Eso nos parece un error y vamos a reputar de funcionarios públicos a los miembros de los Directorios, pero finalmente lo que haremos será transformar en empleados públicos al conjunto de los empleados de esas sociedades, generando un todo indiferenciado que no va a responder adecuadamente a la especialización. Nos preguntamos -cómo podría funcionar con el texto de la Ley de Contabilidad y Administración Financiera del Estado una sociedad anónima -que no es la propuesta que hace el señor Diputado Gandini, quien habla de los organismos no estatales exclusivamente-, pero lo cierto es que nos veríamos con enormes dificultades, por ejemplo, con Uruguay XXI funcionando y comprando un stand en una feria en Málaga, si lo tuviera que hacer con el TOCAF, que no fue pensado para eso porque esas actividades tampoco fueron pensadas para la Adminstración Central o los Entes Autónomos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero agregar algunos comentarios a los que se han formulado.

Creo que la consideración de estos dos proyectos de ley deja planteado un debate interesante de fondo que nos estamos debiendo.

Las consideraciones que hacía el profesor Apezteguía, en algunos casos coincidentes con el proyecto y en otros, no, quizás no están en la misma línea de la expectativa que nos habíamos hecho, en función de algunas manifestaciones del propio Presidente de la República y de las que expresara aquí el Ministro de Economía y Finanzas, en cuanto a que el Poder Ejecutivo iba a enviar una normativa al respecto, es decir, que en el Poder Ejecutivo se estaba discutiendo una propuesta legislativa para impedir la creación de un Estado paralelo. Y algunas de estas frases fueron usadas.

En realidad, lo que se nos anuncia aquí es que el Poder Ejecutivo no tiene nada previsto y que, en todo caso, hay algunos comentarios de prensa de un órgano que no hace la Rendición de Cuentas, que es la Junta de Transparencia, que son los que han salido. Pero no hay nada previsto. En realidad esto me decepciona un poco porque creo que el objetivo del proyecto de ley que yo presento es dar el puntapié inicial, mover, poner en agenda un tema que no es menor.

Entiendo que hay un debate que dar, pero que en la economía real funcionan sociedades anónimas, que han escapado a todo control. Algunas se han creado con buena intención, pero otras no, y cuando se me pida que respalde lo que estoy diciendo, lo voy a hacer. Y otras sociedades que se han creado con buena intención, fueron utilizadas para otras cosas. Se han utilizado para contratar funcionarios públicos que tienen impedido ser contratados por el Estado y están dos veces contratados: por el organismo propietario y por la sociedad anónima creada. Y ganan dos sueldos, y no pueden. Yo no puedo ganar dos sueldos; usted, tampoco. Pero si a mí, que soy legislador, me contratara una sociedad anónima propiedad del Estado, no tengo ningún impedimento constitucional. Esto está pasando.

Y también se han creado para tercerizar compras, que son propiedad del organismo, que debe hacerlas obligatoriamente por licitación, pero simplemente le encarga a su sociedad anónima propietaria que compre por él y se las transfiera. Eso está pasando y esas sociedades no fueron previstas con este fin. Es decir que la huida del Derecho Público sin ningún contralor nos puede llevar a excesos que deberíamos prever. No sea cosa que empecemos a cortar o talar los árboles después de que se caen arriba de un auto y matan a una persona y después tengamos que explicar que no estuvimos atentos.

Quiero manifestar que estamos atentos y vemos que empiezan a generarse desvíos que están muy lejos de ser controlados, pero que no están impedidos por la ley.

A su vez, empezamos a tener sociedades anónimas que ya son creadas por otras sociedades anónimas que son propiedad de personas de derecho público no estatal que ni siquiera rinden cuenta del mismo modo ante los órganos de contralor que un Ente Autónomo, cuyo presupuesto ni siquiera pasa por acá. Hoy se nos dice por parte de los organismos de contralor que no tienen cabal conciencia de cuántas empresas o sociedades anónimas son propiedad del Estado; no están seguros porque se van creando todos los días y no requieren ley. Algunas son muy notorias y grandes. Tenemos el caso de AFE con la CND y no es el caso del Estado asociado con empresas privadas sino que es el Estado asociado con el Estado con el único fin y solo hecho de evadir controles y mecanismos que el Estado pone para la gestión de sus propios recursos, humanos, económicos, financieros, de lo que está exento el sector privado.

Entonces, ahí hay un tema que nos ha ganado. Comparto lo que dice el señor Diputado Mujica en cuanto a ver qué rol le damos al Estado y si se trata de privatizar buena parte de la gestión del Estado no me asusto, que es lo que está pasando. Pero de hecho esto ya ha sucedido, ya está sucediendo y de hecho estamos lejos. Por acá eso no pasa, ni en un Presupuesto nacional ni se puede ir mucho más allá de leer en un diario el estado contable de una empresa privada propiedad del Estado que, cuando sus resultados son negativos, es atendida con recursos públicos. Y esos recursos públicos, en algunos casos, terminan siendo aportados por transferencias del Presupuesto nacional. Entonces, el Presupuesto nacional aprueba transferencias a un Ente Autónomo, que es deficitario, que tiene sociedades anónimas que dan déficit y que pagamos nosotros sin haber autorizado. Y este es un tema que nos tiene que merecer la reflexión porque hemos alejado mucho el control de los recursos públicos de la gestión del organismo, más allá de lo que decíamos: ni siquiera responden por la transparencia de sus patrimonios aquellas personas que están en esos organismos; ni siquiera. Y en algunos casos manejan muchos más recursos que una cantidad de funcionarios públicos que están obligados a declarar su patrimonio.

Quería dejar sentada esta reflexión y creo que lo que vamos a tener que hacer es que, si el Poder Ejecutivo no nos dice que nos va a mandar una iniciativa, dejar este tema

como punto del orden del día y empezar a tratarlo, para votarlo, para modificarlo o para no aprobarlo, pero tiene que estar en el orden del día. Lo concreto es que tenemos que tratarlo.

SEÑOR APEZTEGUÍA.- Quiero hacer tres puntualizaciones. La primera es que se pidió la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas y este la ha dado. La segunda, que empezamos diciendo que quizás había otros organismos o instancias del Estado que debieran ser consultadas en este sentido. La tercera es que coincidimos con muchos de los planteamientos que hace el señor Diputado Gandini, pero ninguno de los dos proyectos los soluciona; es decir que los proyectos hablan de cosas distintas a las que señala el Diputado. De cualquier manera, podríamos estar en condiciones de analizar lo relativo a las funciones, a los funcionarios y a ese desvío de "haceme la compra por acá y traémela por allá", pero lo concreto es que ninguno de los proyectos que están acá ataca esos problemas. Esto tiene que ver con un conjunto de controles formales que entendemos inadecuados.

SEÑOR MUJICA.- Simplemente, una interpretación de mi intervención anterior. El tema debe quedar en el orden del día de la Comisión. Además, creo que es un trabajo que debemos hacer conjuntamente los parlamentarios de la Comisión de Hacienda de Diputados con el Poder Ejecutivo, con el Ministerio de Economía y Finanzas. Creo que la inquietud es mutua, tenemos que enmarcar correctamente esta cuestión y, sin duda, trabajar.

Mi planteo anterior no era sobre que no fuera pertinente actuar en este tema; simplemente precisar un punto de vista sobre el enfoque.

SEÑOR BERNINI.- No quiero seguir sobreabundando, pero me parece que vale la pena dejar alguna constancia.

He dicho públicamente que este es un tema sobre el que tenemos que trabajar. En cuanto a los aspectos relativos a la parte contable, comparto el análisis del profesor Apezteguía en ese sentido.

Quiero reafirmar que compartimos el espíritu y gran parte de la exposición de motivos del proyecto del señor Diputado Gandini. De acuerdo con la intervención de los integrantes del Ministerio de Economía y Finanzas y de la propia bancada de Gobierno, en este tema estamos en sintonía. El problema es que no depende exclusivamente del Ministerio de Economía y Finanzas. Es un tema que involucra desde las compras del Estado pasando por la responsabilidad de los funcionarios públicos. Quiere decir que esto involucra a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, a la Oficina Nacional del Servicio Civil, al Poder Ejecutivo en su conjunto. El Ministerio de Economía y Finanzas ha cumplido satisfactoriamente en cuanto a darnos la opinión respecto a estos proyectos.

Comparto lo que expresa el señor Diputado Mujica en el sentido de que debemos vincular el trabajo parlamentario de la Comisión con el del Poder Ejecutivo como Poder Ejecutivo, yendo bastante más allá que el Ministerio de Economía y Finanzas, para avanzar en algunos aspectos sobre los que objetivamente tenemos la obligación de avanzar. Es el viejo tema de cómo conciliar la eficiencia y la eficacia de un Estado involucrado con la economía, como un actor principal en la vida del país, con la necesaria eficiencia y agilidad que debe tener en su desempeño, compitiendo en muchos casos con el sector privado, con el control y la transparencia. Hay que atar esas dos moscas por el rabo; creo que ese es el desafío que tenemos. Hay voluntad política para hacerlo y por lo tanto acompaño que esto se mantenga en agenda y que comencemos a trabajar buscando la mejor forma de hacerlo, quizás creando una subcomisión o un régimen de

trabajo especial a partir del cual tengamos en vía directa reuniones con el Poder Ejecutivo para ir avanzando sobre el tema.

Reafirmo que hay que avanzar en este tema y, sobre todo, creo que está bien dejarlo en el orden del día para poder hacerlo con prolijidad, porque para mí es una gran parte de la reforma del Estado y como tal lo tenemos que tomar.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión tiene quórum para considerar un par de propuestas que voy a presentar.

En primer lugar, si están de acuerdo propongo coordinar una nueva comparecencia del Ministerio de Economía y Finanzas para analizar el proyecto sobre tarjetas de crédito que ha quedado pendiente.

(Apoyados)

—— En segundo término, continuando con nuestra labor y cumpliendo con la idea de darle prioridad al proyecto de sociedades anónimas al portador, me gustaría abrir un espacio para que se propongan, si es que así se cree necesario, otras comparecencias para la próxima sesión. He recogido algunas ideas y se las traslado. Por ejemplo, hay idea de que comparezca el Banco Central del Uruguay, que va a tener la responsabilidad de llevar el registro; la Bolsa de Valores de Montevideo que ha solicitado informalmente a algún Legislador brindar su opinión y hacer alguna propuesta agregada y no sé si no sería conveniente citar a alguno de los técnicos más reconocidos, como la Comisión suele hacer cuando tiene a estudio este tipo de proyectos, lo cual ha sido siempre muy útil porque han hecho comentarios que muchas veces hemos recogido. De pronto podríamos citar al doctor Alberto Faget, o a personas de reconocida independencia y trayectoria en la materia, para que nos haga una exposición sobre el tema, sobre el funcionamiento de la realidad, mirándolo desde ese otro lado.

(Apoyados)

—— Entonces, estamos de acuerdo con dejar para otra sesión a coordinar lo relativo a tarjetas de crédito, con citar al Banco Central y la Bolsa de Valores, y eventualmente gestionar alguna comparecencia como la del doctor Alberto Faget.

La Comisión agradece la comparecencia de autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas, sus opiniones, la gentileza y la paciencia por venir cuantas veces sea necesario.

No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.

≠